

ПЪРВА ГЛАВА

ПОТЕНЦИАЛ НА ПУБЛИЧНИТЕ ПОЛИТИКИ

Ние буквално ядем, пием
и дишаме публични политики.

Силви Торджман, 2005

В настоящата глава се представя комплексен анализ на развитието на идеите, свързани с управлението, базирано върху публични политики. Проучването е структурирано в три точки, които обхващат широк кръг от литературни източници и информационни бази. Извършеният тематичен анализ включва разглеждане на историческото развитие и същността на публичните политики чрез проследяване на промяната във възгледите за тяхното теоретизиране и практическо прилагане.

В първата част е обобщен понятийният апарат, в който са систематизирани възгледите на редица автори, работили по въпросите, свързани с ролята на публичните политики. В наши дни тези политики са инструмент за балансирано и съгласувано публично управление, което в разработката е подкрепено от ролите на различните актьори (държава, бизнес и гражданско общество) при тяхното формиране и изпълнение. В процеса на анализа се установи, че чрез тези политики може да се постигне **добавена обществена стойност**, която да окаже положително социално въздействие и икономически ефекти в бъдещ период. Интерпретиран е въпросът за разграничението между видовете публични политики, така че да бъде осъзната тяхната специфика и най-подходяща област на приложението им.

При разработването на политики се открояват два подхода в целеполагането: **проактивен и реактивен**. В този смисъл се съчетават проактивните и реактивните мерки, които държавите предприемат за преодоляване на социално-икономическите предизвикателства и за повишаване на благосъстоянието¹. В организационно-управленска перспектива вниманието се насочва към предимствата на проактивните политики, при които се разпознават потенциални проблеми и се инвестират последователни и добре обмислени усилия за тяхното преодоляване.

¹ В първа глава терминът „благосъстояние“ присъства имплицитно. Извеждането на неговите същностни характеристики и концептуални взаимовръзки е предмет на анализ във втора и трета глава на монографичното изследване.

От социално-икономическа гледна точка въпросните политики са с доминиращи позитивни ефекти, а това се доказва чрез три сценария, при които се съпоставя въздействието от приложението на двата вида политики в дългосрочна перспектива. При категорично изведените предимства на проактивните публични политики се акцентира върху необходимостта от тяхното прилагане за постигане на общественозначими устойчиви във времето резултати. Изследването се насочва към разпознаването на предпоставките за избор на политика в съвременните демократични общества. В тази част се разглеждат спецификите в политическите системи на държавите от ЕС, както и неизбежните приоритети в техните стопанства. Установяват се любопитни, но подкрепени с доказателства факти, като например, че монархиите в Европа са значително по-склонни да инвестират в проактивни политики, докато държави, които възприемат демократичните принципи чак в края на XX век, предпочитат да предприемат реактивни мерки.

Съображенията, възгледите и емпиричните анализи, изложени в първите два сегмента от настоящата глава, насочват вниманието към установяването на проблемните области в публичното управление, които възпрепятстват прилагането на проактивни публични политики в част от държавите от Общността. Инклузивните политически и икономически институции са припознати като елемент, който благоприятства повишаването на държавния капацитет. Това се доказва чрез набор от показатели за установяване доколко публичното управление е ефективно в разглежданите страни.

1. ЩРИХИ В РАЗВИТИЕТО НА ИДЕИТЕ ЗА ПУБЛИЧНИ ПОЛИТИКИ

От първата половина на XX век научният интерес се фокусира върху същността и значението на политиките за повишаване качеството на живот на индивидите. През 80-те години на XX век правителствата започват широко да осъществяват публично управление чрез политики, а през 90-те години мениджмънтът на политики придобива популярност, като се поставя акцент върху значимостта на ефективното им **добро управление**, което е подчинено на системен подход за постигане на общо благосъстояние. При мениджмънта на политики от ключово значение е тяхната „архитектура“, включваща институционалната рамка, политическите процеси и обществените интереси (Maullo & Calo, 1993). На преден план се извежда необходимостта от колаборация между различните равнища на управление, макар разработването и прилагането на публични политики да имат мрежов, а не йерархичен характер. Управлението на публичните политики предпоставя техния качествен и количествен анализ (направен въз основа на събрани данни и използвана прозрачна информация), активното участие на заинтересованите страни, благоприятстващо този процес, а чрез мониторинг на резултатите се оценява доколко политиката е ефективна.

Изясняването на ключовата роля на публичните политики за постигането на обществено благосъстояние е постижимо само при априорен тематичен анализ, който да осветли тяхната природа и развитие.

1.1. Същност на управлението чрез прилагане на публични политики

Публичните политики започват да се използват в САЩ по време на Втората световна война. Тяхното приложение води до постигането на важни цели и резултати. Примери за такива политики (от края на първата половина на XX век), които пряко засягат Европа, са доктрината „Труман“ (1947) и планът „Маршал“ (1948). Планът „Маршал“ е и **първата своеобразна публична политика за намаляване на бедността**, за укрепване на част от европейските държави и за постигане на икономически растеж (Britannica, 2022). Европейските публични политики започват да се развиват успоредно с тези на САЩ (от 1948 г. насам), като те са насочени първично към създаване на голям и обединен европейски пазар (Warlouzet, 2020). След 1948 г. развитието на международните организации в Европа насърчава прилагането на публични политики на наднационално равнище, които са пазарно ориентирани, а техният обхват е подчинен на междуправителствено сътрудничество. През 80-те години на XX век успоредно с развитието на неолибералния подход се разширява кръгът от идеи за интервенции чрез социални и икономически политики в различни сфери от обществения живот. В международните споразумения 1/3 от политиките са със социална насоченост и са адаптирани към отделни групи от европейското население (Leboutte, 2008). Подобни политики включват подкрепа за мигрантската работна ръка в рамките на Европейския съюз (стандартизация на социалните осигуровки за мигрантски работници, осигуряване на свободно движение на работници), програма „Еразъм“ (от 1987 г.), чрез която се стимулира мобилността на студентите в Европа, политика за подпомагане на най-бедните региони в ЕС, която се прилага от 1975 г. под наименованието „регионална политика“, а по-късно като „политика на сближаване“. Следователно по-широкото разпространение на практиките на публичните политики в Европа започва през 80-те години на миналия век. Общата криза, свързана с промените в пазарните общества от края на XX век, застава много от западноевропейските страни да преразгледат своето публично управление и по-конкретно социалната си политика.

От началото на XXI век политиките имат нова роля в публичното управление. Те заемат централно място в обществения живот, превръщайки се в непосредствен източник и стимул на политическия процес. Съвременните разбиращения за публично управление предполагат партньорство в процеса на разработване и приложение на държавните решения. Следователно публичните политики се разглеждат като работещ инструмент за мрежово управление. Управлението чрез публични политики се свързва с доброто управление,

което е подход, характеризиращ се с по-справедливо, по-равномерно и по-стабилно развитие на обществата.

В научните изследвания често се прави аналогия между формирането и прилагането на публичната политика и образа на „държавата в действие“ (Simmie & King, 1990). В този смисъл не бива да се подценява съществената разлика между понятията „политика“ (на англ. език: politics) и „публична политика“ (на англ. език: policy). Политиката е **система от възгледи** или политическа сфера на обществото. Докато публичните политики представляват **конкретна програма** за действие в определена сфера от обществения живот, в т.ч. образователна политика, здравна политика, социална политика и т.н. Публичните политики съчетават конкретен обществен проблем, проект, въпрос и се стремят към постигането на ефекти, които да доведат до подобряване на условията към настоящия момент, но и с фокус върху бъдещ период.

В контекста на българската практика публичните политики започват да се прилагат успоредно с възприемането на идеите за новия публичен мениджмънт, а широкото им използване за решаване на обществено значими проблеми набира инерция едва след присъединяването на България към ЕС (след 2007 г.).

Инфраструктура на публичното управление в последните 120 години (вж. табл. 1.1).

Таблица 1.1

Доминиращ акцент в публичното управление през XX и XXI век

| | | Период | |
|------------------|--|---|--|
| | | XX век | XXI век |
| Категория | Знание за публични политики | Да | Да |
| | Приложение на публични политики | Слаборазпространено (основно в САЩ) | Широко разпространено (във всички развити държави) |
| | Доминиращ акцент | Политика (политиката изобщо като система от възгледи за развитие на обществото) | Публични политики (политиката като конкретна програма за действие) |

Източник: Авторът

В българския език думата „политика“ съдържа **три различни характеристики**, които, макар и да са взаимосвързани, са различни по същност и значение (Речник на българския език, 2023а): политика на държавните институции и правнополитическата конфигурация; политика, свързана с борбата за власт на политическите партии и лидери; политика като конкретна правителствена програма или курс на действие.

1. **Политиката на държавните институции и правнополитическата конфигурация** се отнася до **организацията и функционирането на тези институции**. Това включва определянето на основните принципи на управление, създаването на правови рамки и изграждането на система за взаимодействие между институциите. Същевременно тя представлява съвкупност от дейности, които се фокусират върху обществените цели и интереси на държавата, правителството, партиите, социалните групи или личности и как те се отразяват в националните и международните отношения.
2. **Политиката, свързана с борбата за власт на политическите партии и лидери**, характеризира дейностите на политическите партии и лидерите за придобиване на власт в рамките на държавата, общината или друго формиране. Политиката се разглежда като процес на състезание, избори и конкуренция за постигане на представителство и влияние. Този вид политика се фокусира върху методите и стратегиите, които политическите субекти използват, за да се възползват от демократичния процес и да оформят политическата реалност.
3. **Политиката като конкретна правителствена програма или курс на действие** (обща публична политика/**публични политики**), т.е. политиката включва различни проблемни области: финансова, социална, ценова, валутна и природозащитна политика. Този вид политика обхваща ръководните начала в дейността на органите на държавната власт и управление, като показва как ще се постигнат определени цели в тези области. Това е начинът, по който държавата се ангажира с обществото и ръководи дейностите си за постигане на очаквани резултати.

В научната литература източниците, даващи единна дефиниция на термина „публична политика“, са твърде оскъдни и неизчерпателни. Разработки, свързани с теоретичната постановка на публичните политики, се срещат предимно в англоезичната литература и по-конкретно в американската и западноевропейската. Авторите, писали на български език по въпроса, са малцина, сред които водещи са Тодор Танев и Татяна Томова (Танев, 2008; Томова, 2008; Петров & Танев, 2018). **На табл. 1.2 е направен опит за синтезиране на най-разпространените дефиниции за публична политика.**

Таблица 1.2

Дефиниране на публичната политика: развитие на понятийния апарат

| Кой, кога и къде? | Какво? |
|--|---|
| <p>Чарлз Мериъм <i>Американската партийна система: въведение в изследването на политическите партии в Съединените щати (1922)</i></p> | <p>„... в местните законодателни органи като градски съвети или други подобни на фракция се използват малко публичните политики... такава събрание рядко се търси от партията за участие в публичните политики“.</p> |
| <p>Уолтър Липман <i>Общественото мнение (1922)</i></p> | <p>„... когато управлението е правилно разгърнато и в интерес на хората, постигането на съгласие е полезно и необходимо за едно демократично общество, тъй като в много случаи „общите интереси“ на обществото не са очевидни, освен след внимателен анализ на събраните данни, критично интелектуално упражнение...“</p> |
| <p>Джон Дюи <i>Обществото и неговите проблеми (1927)</i></p> | <p>„Обществеността се състои от всички онези, които са засегнати от косвените последици от трансакциите до такава степен, че се счита за необходимо тези последици да бъдат систематично обгрижвани.“</p> |
| <p>Харол Д. Ласуел <i>Политиката е кой какво получава, кога и как (1936)</i></p> | <p>„Предвидена програма от ценности, цели и практики.“</p> |
| <p>Алберт Сомит, Джоузеф Таненхаус <i>Развитието на американската политическа наука (1967)</i></p> | <p>„Съвкупността от действия на правителството.“</p> |
| <p>Томас Р. Дай <i>Разбиране за публичната политика (1969)</i></p> | <p>„Публичните политики са всичко, което правителствата избират да правят или да не правят.“</p> |
| <p>Хю Хекло <i>Политически анализ (1972)</i></p> | <p>„Курс на действие, извършван под ръководството на правителствата.“</p> |
| <p>Хю Хекло, Арън Вилдавски <i>Частното правителство на публичните пари.... (1974)</i></p> | <p>„Правителствено действие, насочено към постигане на цели извън самото правителство.“</p> |
| <p>Джеймс Е. Андерсън <i>Създаване на публична политика (1975)</i></p> | <p>„Умишлена поредица от действия, подкрепена от актьор или група актьори, които се занимават с въпрос, който ги засяга... и са разработени от държавни органи и техните служители.“</p> |
| <p>Уилям Джекинс <i>Анализ на политиката: политическа и организационна перспектива (1978)</i></p> | <p>„... поредица взаимосвързани решения, предприемани от политически актьор или група актьори...“</p> |

| Кой, кога и къде? | Какво? |
|---|--|
| <p>Лорънс Е. Лин <i>Проектиране на публична политика: сборник с казуси за ролята на анализа на политиката. (1980)</i></p> | <p>„Специфичен набор от правителствени действия, които водят до определени ефекти.“</p> |
| <p>Уилям Дън <i>Анализ на публичната политика: въведение (1981)</i></p> | <p>„Публичните политики са повече или по-малко дълга поредица от възможности (вкл. решения за бездействие), взети от държавни органи и длъжностни лица.“</p> |
| <p>Гай Питърс <i>Американската публична политика (1986)</i></p> | <p>„Сборът от правителствените дейности..., доколкото имат влияние върху живота на гражданите.“</p> |
| <p>Ив Мени, Жан-Клод Тониг <i>Публичните политики (1992)</i></p> | <p>„Правителствена програма за действие в някои обществен сектор или в определено географско пространство.“</p> |
| <p>Чарлз Л. Кокран, Елоаза Ф. Малоун <i>Публична политика: перспективи и избор (1995)</i></p> | <p>„политически решения за приложение на програми с цел постигане на публични цели.“</p> |
| <p>Крис Шор, Сюзън Райт <i>Британската антропология в политиката и практиката: преглед на текущата ситуация (1996)</i></p> | <p>„... систематизиране на норми и ценности,... харта за действие,... проект на бъдещо общество и принципи за поведение и практика.“</p> |
| <p>Жан-Клод Тъониг <i>Публична политика и публични действия (1997)</i></p> | <p>„Работата на властта, облечена с обществена легитимност, която обхваща множество аспекти, вариращи от определяне и избор на приоритети за намеса до вземане на решения за тяхното администриране и оценка.“</p> |
| <p>Пиер Мюлер, Ив Сюрел <i>Анализ на публичните политики (1998)</i></p> | <p>„Процесът, чрез който се разработват и изпълняват програми за обучение. Публични действия, т.е. координирани политико-административни механизми около ясни цели.“</p> |
| <p>Майкъл К. Крафт, Скот Р. Фърлонг <i>Публична политика: политики, анализ и алтернативи (2007)</i></p> | <p>„Начин на действие или бездействие на правителството в отговор на обществени проблеми.“</p> |
| <p>Петер Кнопфел, Корин Лару, Фредерик Варон, Мириам Хинохоса <i>Към модел за анализ на оперативните публични политики. Подход, основан на участници, ресурси и институции (2007)</i></p> | <p>„Свързване на решения или действия, умишлено съгласувани, взети от различни участници, публични и понякога частни – чийто ресурси, институционални връзки и интереси варират, за да се реши своевременно проблем, който е политически дефиниран като колективен.“</p> |
| <p>Тодор Танев <i>Анализ на публичните политики (2008)</i></p> | <p>„... актове на политическо управление на конкретни сфери на социалния живот.“</p> |

Източник: Адаптирана по Albaladejo (2014) и допълнена от автора

Може да се обобщи, че понятието „публична политика“ за първи път е въведено в началото на ХХ век. По отношение на развитието на публичните политики **20-те години на ХХ век** се свързват с разработките на двама учени – Чарлз Мериъм² и Джон Дюи³. Чарлз Мериъм обвързва теорията и практиката на политиката, за да обясни **действията на държавата** (Merriam, 1922), докато Джон Дюи поставя акцент върху **гражданското общество**, разглеждайки общественото мнение и обществените проблеми (Dewey, 1983; Dewey, 1984). През 30-те години е публикувана книгата „**Политиката е кой какво получава, кога и как**“ (Lasswell, 2018), в която Харолд Ласуел⁴ поставя началото на научна концепция за публичните политики. През 1951 г. в „Политическият курс“ (Lasswell, 1951) е представена основната задача на тази нова наука, чиято цел е да обяснява **процесите на изработване и осъществяване на политическите стратегии**. Всяка публична политика е насочена към **решаване на конкретен социален проблем, съчетавайки политическото действие, научното разсъждение и масмедийната комуникация**.

Широкоразпространено разбиране е, че **публичните политики са онова, което правителствата избират да правят или да не правят**. Тази постановка за първи път е застъпена в „Разбиране за публичната политика“ на Томас Дай⁵ (Dye, 1987). Той прави аналогия между публичните политики и: 1) **регулациите**, чрез които се въвеждат правила за ограничаване на икономическата и индивидуалната свобода; 2) **дерегулациите** – отпадането на тези правила. Това, което обединява тези противоположни действия, е въздействието върху обществените процеси, насочвайки ги в посока, която обществото (чрез институциите на властта) е възприело като правилна и необходима (Томова, 2008).

² Чарлз Едуард Мериам (1874 – 1953) е американски професор по политически науки в Чикагския университет. Представител е на Прогресивното движение и основател на поведенческият подход към политическите науки. През 1953 г. е признат за „един от изключителните политолози“ в САЩ.

³ Джон Дюи (1859 – 1952) е американски философ, психолог и образователен реформатор. Според енциклопедията на Станфорд Дюи е един от най-видните американски учени през първата половина на ХХ век. Той преподава в Университета на Мичиган, Чикагския университет и Колумбийския университет. Основната тема в трудовете на Дюи е демокрацията.

⁴ Харолд Дуайт Ласуел (1902 – 1978 г.) е американски политолог и теоретик по комуникации. Ласуел е професор по право в Йейлския университет и президент на Американската асоциация по политически науки, Американското дружество по международно право и Световната академия за изкуство и наука.

⁵ Томас Р. Дай (роден през 1935 г.) е почетен професор по политически науки в Държавния университет на Флорида. Дай е притежател на наградата „Харолд Ласуел“ за кариерен принос в изследването на публичната политика, наградата Доналд Стоун за принос в изследването на федерализма и наградата за изключителни възпитаници на политически науки от Пенсилванския университет.

През 1978 г. Уилям Джекинс⁶ пише, че публичните политики са „**поревица от взаимосвързани решения, предприемани от политически актьор или група актьори, отнасящи се до избора на цели и инструменти за тяхното постигане в специфична ситуация, в която избраните решения по принцип би трябвало да могат да бъдат осъществени от актьорите**“ (Jenkins, 1978). Подобно разбиране за публичните политики остава и до днес. В края на XX век концептуално са очертани перспективите и изборът при формулирането на публичните политики, а в основата им стоят политически решения за приложение на програми за постигане на публични цели (Cochran & Malone, 1995). Могат да бъдат представени седем ключови елемента, които обединяват всички публични политики, като всеки от тях има специфична характеристика (Anderson, 2010). По правило публичната политика е дейност, осъществявана от държавен орган на власт, който има правни, политически и финансови пълномощия. Чрез нея се **реагира на конкретни обществени или групови проблеми, за да се постигнат цели, които са опит за удовлетворяване на потребностите на конкретната общност. Публичната политика е не отделно решение, пряко действие или отговор, а изработен подход или стратегия.** Една политика може да очертава действия, насочени към решаване на проблем, или да се основава на вярата, че проблемът ще се реши в рамките на текущата политика, и поради това да не се предприемат действия. Тя може да бъде реализирана или от органа на държавната власт, или от множество различни актьори, в т.ч. и държавата. **Публичната политика е взетото решение, а не намерението или обещанието да бъде направено нещо, т.е. оценява се нейното приложение.**

Въпреки плурализма във вижданията за публични политики могат да бъдат открити **характеристики**, които са присъщи за всяка политика (Albaladejo, 2014).

- **Наличие на институционални актьори** – публичните политики се създават от правителствени органи с формални правомощия. В този смисъл актьорите, които формулират политиката трябва да бъдат част от политико-административната система. В процесите на формулиране, изпълнение и оценка участват широк кръг от актьори, в т.ч. от частния сектор и от гражданското общество.
- **Намерение да се реши проблем**, който е привлекъл интереса на политико-административните органи – публичните политики се разписват, когато е възникнал или се очаква да възникне проблем с обществено значение. Той

⁶ Уилям И. Дженкинс е британски професор по политически науки и мениджмънт. Той е автор и съавтор на редица трудове, които оказват отражение върху развитието на възгледите за публичното управление (Вж. Page, E. C., Jenkins, B. J. P., Jenkins, W. I. (2005). *Policy Bureaucracy: Government with a Cast of Thousands* (1st ed.). Oxford University Press, USA.; Page, E. C., Jenkins, B., Jenkins, W. I. (2005). *The Foundations of Bureaucracy in Economic and Social Thought* (Elgar Mini Series). Edward Elgar Pub.; Gray, A. I. & Jenkins, W. I. (1985). *Administrative Politics in British Government*. Palgrave Macmillan. и др.)

може да има различен характер – кризисен (към настоящия момент) или носещ очаквани негативи за обществото в бъдещ период.

- **Приемане на рационални решения**, придружени от необходимите мерки за тяхното изпълнение – в публичните политики се включват и чрез тях се приемат едно или няколко възможни решения на конкретен обществен проблем, като се предвиждат краткосрочни, средносрочни и дългосрочни последици от предприетите промени. Решенията биват формализирани от институционални актьори, макар и в процеса на вземането им да участва широк кръг от заинтересовани страни. Решенията трябва да са придружени от мерки за тяхното изпълнение, за да могат да бъдат „облечени“ в рамката на публична политика.
- **Промяна на поведението на определени групи от обществото** – „... всяка публична политика се стреми да промени или ориентира поведението на конкретни групи от населението (целеви групи), независимо дали действа директно върху тях или върху средата“ (Subirats et al., 2008: 40).
- **Оказване на социално и икономическо въздействие** – публичните политики имат „... силно преобразуващо значение за обществото“ (Bañón & Jiménez, 2008: 63), тъй като те не само предоставят възможност за предаване на нови ценности, но и за промяна на съществуващите такива. По този начин те неминуемо оказват влияние върху живота на гражданите както пряко – в техните поведения или действия към съответния момент, така и косвено – в тяхното разбиране на реалността, в техните отношения и виждания за бъдеще. От тази гледна точка публичните политики са най-видимите, ежедневни и познати елементи на политическата система, тъй като са най-силно присъствени действия и въздействия, които предприема и реализира политическата власт върху обществения и икономически живот.

Въз основа на представения понятиен апарат и характеристиките на публичните политики става ясно, че при тяхното формулиране и осъществяване единствен актьор не е държавата. В политическия процес са включени и други задължителни субекти (бизнес и гражданско общество), които вземат участие и си партнират в процеса на публично управление, търсейки баланс помежду си. Всички други участници могат да бъдат разпределени между тях – държавни органи, органи на местно управление и самоуправление, бизнес субекти, бизнес асоциации, структури на гражданското общество, социални групи и др.

Актьорите са тези субекти – физически или юридически лица, които са ангажирани в процеса на разработване и прилагане на публичните политики. В публичните политики се включват три типа актьори: публични организации и институции (държавата), частни организации (бизнесът) и организации на гражданското общество. Публичните актьори, т.е. публичните организации и институции, принадлежат към политико-административната среда. Те са инс-

титуционално свързани с организационната структура на правителството и публичната администрация. Участват в различна степен във всички етапи от процеса на разработване и прилагане на публичните политики. Ролята на публичната администрация е доминираща при внедряването и изпълнението на публичните политики, но тя активно участва при формулиране на политиките, подпомагайки процеса на вземане на решения. Частните актьори са лица или бизнес организации, които са част от обществото, но са обединени около обща цел или интерес. Гражданското общество е третият актьор в процеса на формиране и приложение на публичните политики. В този смисъл сред субектите от частния сектор и гражданското общество, които могат да вземат участие в процеса на публичните политики, се отличават политически партии, групи за натиск, неправителствени организации, обществено мнение, медии, обществени движения и лобита и т.н. Така представени, те могат да бъдат преразпределени в четири категории (Knoepfel et al., 2007):

- **целеве групи**, т.е. физически и юридически лица, или групи от хора, чието поведение се смята, че е пряка или косвена причина за проблема, който публичната политика се опитва да разреши;
- **крайни ползватели или директни ползватели (бенефициери)**, т.е. физически и юридически лица или групи от хора, които са потърпевши от отрицателните последици, провокирани от конкретния проблем, така че ефектите от реализацията на публичната политика да подобрят тяхната ситуация;
- **непреки ползватели**, т.е. лица и групи от хора, които не са директни адресати на публичната политика, но чието развитие се променя положително от нейното приложение;
- **засегнати**, т.е. физически и юридически лица или групи от обществото, които не са директни адресати на публичната политика, но на които ефектите от нейното прилагане могат да окажат отрицателно въздействие.

В контекста на гореизложеното е важно да бъдат осъзнати отговорите на въпроси като: **кои са адресатите, към коя група принадлежат, какви ползи получават от публичната политика, кога ги получават, как ги получават** и т.н. По този начин публичната политика би била по-високо ефективна и би оказвала положително социално въздействие върху по-широк кръг от лица и групи от хора.

С цел изясняване позицията на всеки от основните актьори и взаимодействието помежду им на фиг. 1.1 е представен **триъгълник на полето на публичните политики**. Той е равноностранен, а в горния му връх се разполагат публичните организации и институции, които в контекста на съвременното разбиране за публично управление не са доминанти, а партньори при разработването на публични политики. В долните два ъгъла на триъгълника са разположени бизнесът и гражданското общество. В зависимост от конкретната публична политика някои лица, групи и организации могат да търпят негативни последици от възприетите реше-